

安全理事会

Distr.: General
28 March 2019

第 2462(2019)号决议

2019 年 3 月 28 日安全理事会第 8496 次会议通过

安全理事会，

回顾其第 1267(1999)、1373(2001)、1452(2002)、1526(2004)、1617(2005)、1624(2005)、2129(2013)、2133(2014)、2170(2014)、2178(2014)、2195(2014)、2199(2015)、2249(2015)、2253(2015)、2322(2016)、2331(2016)、2341(2017)、2347(2017)、2354(2017)、2368(2017)、2370(2017)、2388(2017)、2395(2017)和2396(2017)号决议以及相关主席声明，

重申一切形式和表现的恐怖主义是对国际和平与安全的最严重威胁之一，任何恐怖主义行为，不论其动机为何，在何时何地发生，由何人所为，都是不可开脱的犯罪行为，

强调指出会员国对于打击恐怖主义行为负有首要责任，重申会员国有义务防止和制止资助恐怖主义行为，再次促请所有国家尽快加入各项国际反恐公约和议定书，包括《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》，并酌情考虑批准、加入和执行其他相关国际公约以支持刑事事项方面的国际合作，例如《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其各项议定书，

提醒所有国家都有义务确保将资助、策划、筹备或实施恐怖主义行为者或支持恐怖主义行为者绳之以法，并确保除对其采取任何其他措施外，还在国内法律法规中将此类恐怖主义行为定为严重罪行，确保惩处能恰当反映此类恐怖主义行为的严重性，

重申会员国必须确保为打击恐怖主义而采取的任何措施都符合其根据国际法，尤其是根据国际人权法、国际难民法和国际人道主义法承担的所有义务，特别指出尊重人权、基本自由和法治与有效的反恐措施相互补充和相辅相成，是成功的反恐努力的一个重要部分，指出必须尊重法治，以期有效地防止和打击恐怖主义，并指出不遵守这些义务和其他国际义务，包括《联合国宪章》规定的义务，是加剧激进化走向暴力的原因之一，并滋生有罪不罚意识，

19-05232 (C) 290319 290319





*严重关切地注意到*恐怖主义分子和恐怖主义团体通过各种手段筹集资金，其中包括但不限于滥用合法商业企业、开采自然资源、滥用非营利组织、捐赠、众筹和犯罪活动收益，此类犯罪活动包括但不限于绑架赎金、敲诈、非法贸易和贩运文化财产、包括以性剥削为目的的贩运人口、毒品贩运及小武器和轻武器非法贸易，

*还严重关切地注意到*包括外国恐怖主义作战人员在内的恐怖主义分子和恐怖主义团体可能通过各种渠道移动和转移资金，包括通过金融机构、滥用合法企业和非营利组织作为幌子企业和组织及现金运送者，以及通过使用新出现的付款方法，如预付卡和移动支付或虚拟资产，

*表示关切*恐怖主义分子可把跨国有组织犯罪作为资金或后勤支助来源而从中受益，*认识到*恐怖主义与跨国有组织犯罪之间联系的性质和范围因情况而异，*强调*需要根据国际法协调地方、国家、区域、次区域和国际各级的努力，应对这一严重挑战，

*重申关切*恐怖主义分子及其支持者继续利用信息和通信技术，特别是因特网，为恐怖主义行为提供便利，并利用这些技术煽动、招募、资助或策划恐怖主义行为，

*认识到*金融技术、产品和服务的创新可能提供重大的经济机会，但也可能被滥用，包括被用于资助恐怖主义，

*特别指出*联合国、尤其是安全理事会在打击恐怖主义斗争中的核心作用，*强调指出*金融行动特别工作组在制定全球准绳以防止和打击洗钱、资助恐怖主义和资助扩散行为方面的重要作用以及金融行动特别工作组形式区域机构全球网络的重要作用，*表示赞赏地注意到*“金融行动特别工作组打击资助恐怖主义行为综合战略”及其行动计划，

*鼓励*会员国积极与金融行动特别工作组合作，包括协助监测资助恐怖主义行为的风险，

*表示决心*继续支持通过联合国反恐机构和金融行动特别工作组及其金融行动特别工作组形式区域机构当前为改进全球打击洗钱和打击资助恐怖主义行为的框架、尤其是为使框架得以实施而开展的工作，努力堵截恐怖主义团体获取资金和金融服务的渠道，

*欢迎*反恐怖主义委员会通过关于外国恐怖主义作战人员的马德里指导原则增编(S/2018/1177)，其中载有关于打击资助恐怖主义行为的具体建议，*强调指出*必须全面有效地贯彻执行这些原则，

*赞扬*国家、区域和多边各级近来为促进国际合作以防止和制止资助恐怖主义行为而作出努力，

赞赏地注意到 2018 年 4 月 25 至 26 日在巴黎举行了题为“切断恐怖资金”的会议及其最后宣言，*期待着*即将于 2019 年在澳大利亚举行的会议，

*重申*制裁是根据《联合国宪章》维护和恢复国际和平与安全、包括打击恐怖主义和资助恐怖主义行为的一个重要工具，

*关切地注意到*许多会员国尚未切实颁布和执行第 1373(2001)号决议第 1(d)段所述的禁令，并关切地注意到，向恐怖主义组织和恐怖主义分子提供金融或其他有关服务，即使与某一具体恐怖主义行为没有联系，也会进一步提高恐怖主义团体和个人从事恐怖主义行为的能力，

*认识到*非常需要应会员国请求建设和加强其能力，以支持各国本着自主精神更有效地打击恐怖主义和资助恐怖主义行为，并更好地利用现有的国际文书和机制，

根据《联合国宪章》第七章*采取行动*，

1. *重申*第 1373(2001)号决议，特别是其中关于所有国家都应防止和制止资助恐怖主义行为、不向参与恐怖主义行为的实体或个人主动或被动提供任何形式支持、包括为此而制止招募恐怖主义团体成员和消除向恐怖主义分子供应武器行为的决定；

2. *强调*安理会在第 1373(2001)号决议中决定，所有会员国应将本国国民或在其领土上以任何手段直接或间接蓄意提供或筹集资金、意图将这些资金用于或明知这些资金将用于实施恐怖主义行为的活动定为刑事犯罪；强调安理会在第 2178 号决议中决定，所有会员国应就外国恐怖主义作战人员的旅行、招募和资助活动订立严重刑事罪责；

3. *重点指出*，与第 1373(2001)号决议第 1(d)段所述禁令有关的义务适用于直接或间接提供资金、金融资产或经济资源或提供金融服务或其他有关服务以供恐怖主义组织或恐怖主义分子用于任何目的的行为，这些目的包括但不限于招募、训练或旅行，即便它与某一具体恐怖主义行为没有联系；

4. *大力敦促*所有国家采用金融行动特别工作组关于打击洗钱和资助恐怖主义和扩散的四十项修订建议及其解释性说明所体现的全面国际标准；

5. *决定*所有国家应以符合根据国际法、包括国际人道主义法、国际人权法和国际难民法承担的义务的方式，确保国内法律法规确立相关的严重罪行，足以能据此以适当反映罪行严重性的形式起诉和惩处直接或间接地蓄意提供或筹集资金、金融资产或经济资源或提供金融服务或其他相关服务、意图供恐怖主义组织或恐怖主义分子或知悉将被他们用于任何目的的行为，这些目的包括但不限于招募、训练或旅行，即便它与某一具体恐怖主义行为没有联系；

6. *要求*会员国确保所有反恐措施，包括根据本决议规定采取的打击资助恐怖主义行为的措施符合他们根据国际法、包括国际人道主义法、国际人权法和国际难民法承担的义务；

7. *促请*会员国在恐怖主义相关案件中开展金融调查并设法解决在获取证据以确保对资助恐怖主义行为定罪方面的挑战；

8. *还促请*会员国更有效地调查和起诉资助恐怖主义案件，酌情对被判定实施资助恐怖主义活动的个人和实体实施有效、相称和起阻遏作用的刑事制裁；

9. 着重指出需要确保所有会员国充分遵循安全理事会第 2368(2017)号决议规定的措施，回顾分析支助和制裁监测组的任务包括收集关于据报不遵循第 2368(2017)号决议所定制裁措施的情况的信息，包括整理来自所有相关来源的资料，并应在委员会中讨论这类报告；

10. 强调指出需要根据第 1373(2001)号决议有效落实资产冻结机制，包括考虑来自其他国家的第三方请求；

11. 促请各国考虑公布根据第 1373(2001)、1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议订立的国家或区域资产冻结名单；

12. 强调指出需要大力执行第 2368(2017)号决议第 1 段所述措施，敦促所有国家积极参与使用和更新伊黎伊斯兰国(达伊沙)和基地组织制裁名单，并考虑在提交新的列名请求时列入参与资助恐怖主义的个人和实体；

13. 促请各国投入资源以执行第 1373(2001)、1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设制裁制度并在调查中没收资金；

14. 敦促所有国家根据金融行动特别工作组标准具体评估各自国内的资助恐怖主义活动风险，查明最容易受到资助恐怖主义行为影响的经济部门，包括但不限于建筑、商品和药业等非金融服务部门，欢迎联合国在这方面发布的指导意见，包括“毒品和犯罪问题办公室向会员国提供的关于资助恐怖主义活动风险评估指导手册”，以及金融行动特别工作组在这方面的指导意见；

15. 敦促尚未建立独立和自主运作的金融情报机构的会员国建立这些机构，以期按照金融行动特别工作组的标准加强防止和打击资助恐怖主义行为的框架；

16. 促请会员国加强金融情报机构获取信息和对资助恐怖主义行为进行分析的能力，包括与主管当局共同制定专门的风险指标，并就资助恐怖主义行为的趋势、来源和方法的演变等问题与私营部门合作；

17. 敦促会员国在国家一级建立或加强相关框架，使国家主管当局，特别是金融情报机构、情报部门、执法机构、检察和(或)司法当局能够收集和分享关于资助恐怖主义行为的信息；

18. 鼓励会员国建设金融监督监管系统的能力，以剥夺恐怖主义分子利用、筹集和转移资金的空间，包括确保私营部门切实执行报告和披露规定，并考虑到反恐怖主义委员会执行局(反恐执行局)和金融行动特别工作组及其全球网络等相关实体的专门国别评估；

19. 促请会员国根据包括国际人权法在内的国际法和国内法加紧和加速及时交流有关恐怖主义分子或网络、包括外国恐怖主义作战人员及其回返者和迁移者的行动或流动及流动模式的相关业务信息和金融情报，包括为此而：

(a) 确保主管当局能够以符合国际法、包括国际人权法的方式利用金融情报单位共享的金融情报以及从私营部门获得的相关金融信息；

(b) 在与恐怖主义有关的案件中更好地整合和利用金融情报，包括为此而加强机构间协调；

(c) 利用金融情报和金融足迹作为侦查恐怖主义分子及其资助者网络的手段；

(d) 考虑建立一种机制，使主管当局能够以符合国际法、包括国际人权法的方式获取相关信息，包括但不限于银行账户，以便发现恐怖主义资产；

20. *促请*所有国家以符合国际法、包括国际人权法和国际人道主义法的方式加强金融交易的可追踪性和透明度，包括为此而：

(a) 充分利用新的和正在出现的金融和监管技术促进金融普惠，并促进反洗钱/打击资助恐怖主义行为的措施的有效实施；

(b) 确保金融机构，包括同一财团内的机构，以及指定的非金融企业和专业人员能够分享信息，以减缓洗钱和资助恐怖主义活动的风险，并按照母国的规定向国内主管当局提供关于犯罪计划的全面信息；

(c) 评估与使用现金和不记名流通票据有关的风险，包括非法跨境运输现金以及储值卡和预付卡等其他金融产品有关的风险和地下汇款系统提供者(包括哈瓦拉)的风险，并采取适当措施应对这些风险；

(d) 评估和处理与虚拟资产有关的潜在风险，并酌情评估和处理其他新金融工具的风险，包括但不限于可能被滥用于资助恐怖主义目的的众筹平台的风险，并采取步骤确保此类资产的提供者遵守反洗钱/打击资助恐怖主义行为的义务；

21. 在此方面*欢迎*金融行动特别工作组正在开展的有关虚拟资产和虚拟资产服务提供者的工作，包括 2018 年 10 月对金融行动特别工作组关于“虚拟资产监管”标准和声明的修正，*鼓励*会员国对虚拟资产服务提供者适用基于风险的反洗钱和打击资助恐怖主义行为的条例，确定有效制度以对虚拟资产服务提供者进行基于风险的监测或监督；

22. *鼓励*国家主管当局，特别是金融情报机构和情报部门，继续与私营部门包括金融机构、金融技术行业以及互联网和社交媒体公司建立有效的伙伴关系，特别是在资助恐怖主义行为的趋势、来源和方法的演变方面；

23. *认识到*非营利组织在国家经济和社会制度中发挥的重要作用，*促请*会员国定期对国内非营利部门进行风险评估或更新现有评估，以确定哪些组织易受资助恐怖主义行为之害，并为采用基于风险的办法提供依据，*鼓励*会员国与非营利部门合作防止非营利组织被恐怖主义分子滥用为幌子组织或被用于服务于恐怖主义分子，同时回顾各国必须尊重人权和基本自由，*回顾*金融行动特别工作组关于这方面的相关建议和现有指导文件，包括其建议 8；

24. *敦促*各国在制定和采取打击资助恐怖主义行为的措施时考虑到这些措施对公正的人道主义行为体以符合国际人道主义法方式开展的纯属人道主义的活动、包括医务活动的可能影响；

25. *鼓励*会员国加强努力并采取果断行动，查明资助恐怖主义的贩运人口和文化财产案件，以追究责任人的责任，并酌情向分析支助和制裁监测组提供与此类案件有关的信息；

26. *再次促请*会员国防止恐怖主义分子直接或间接得益于赎金或政治让步，*鼓励*会员国为此加强合作和信息共享；

27. *敦促*尚未这么做的国家颁布和实施必要立法或其他措施，在国内法中把在其管辖地区内非法制造、持有、储存和买卖小武器和轻武器定为犯罪，以便确保能对此类活动进行起诉；

28. *促请*会员国加强国际合作，防止和打击资助恐怖主义行为，包括为此而：

(a) 确保通过双边和多边机制有效交流相关金融情报，并确保主管当局能够行使权力，有效回应国际合作请求；

(b) 确保金融情报机构充当中央机构，接收报告实体披露的可疑交易报告和与洗钱、始发罪和资助恐怖主义行为有关的其他信息，确保这些情报机构积极利用专用、安全和受保护的渠道，自发或应要求向有关主管当局传送信息及其分析结果；

(c) 加强海关当局之间和税务当局之间以及这两个部门之间的跨境合作，并改善国际警务和海关业务的协调；

(d) 通过充分执行金融行动特别工作组关于这方面的标准，提高金融情报机构在国际上分享的关于资助外国恐怖主义作战人员、包括外国恐怖主义作战人员回返者和迁居者、小团体和恐怖主义分子以及关于恐怖主义筹资者、集资者和提供便利者活动的信息的质量；

29. *重申*所有国家应在与资助或支持恐怖主义行为有关的刑事调查或刑事诉讼方面最大程度地相互协助；

30. *鼓励*会员国应请求帮助建设其他会员国应对资助恐怖主义行为构成的威胁的能力；

31. *鼓励*会员国充分利用国际刑警组织的警务能力，如相关数据库和分析档案，以防止和打击资助恐怖主义行为；

32. *鼓励*会员国以及联合国、特别是联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)继续开展研究和收集信息，以便更好地了解恐怖主义、特别是资助恐怖主义行为与跨国有组织犯罪之间可能存在的联系的性质和范围；

33. *请*联合国各实体、特别是联合国反恐怖主义办公室(反恐办)和毒品和犯罪问题办公室继续与会员国合作，并继续应会员国请求且根据反恐执行局报告、特别是金融行动特别工作组和金融行动特别工作组形式区域机构相互评价报告查明的执行和能力差距，提供技术援助和能力建设，帮助会员国充分履行各自的国际义务，防止和打击资助恐怖主义行为；

34. 促请反恐怖主义办公室与毒品和犯罪问题办公室密切合作，并与反恐执行局和第 1526(2004)和 2253(2015)号决议所设分析支助和制裁监测组、其他全球契约实体及国际货币基金组织(货币基金组织)和世界银行等国际金融机构以及包括金融行动特别工作组形式区域机构在内的其他利益攸关方协商，加强协调，以期应会员国请求提供关于打击资助恐怖主义行为的措施方面的综合技术援助，包括提供将提高会员国执行本决议的能力的援助；

35. 请反恐执行局依据第 2395 号决议加强与打击资助恐怖主义行为有关的评估工作，包括进行有针对性和突出重点的后续访问以补充其全面评估，并在反恐执行局报告基础上，与分析支助和制裁监测组协商，每年通过反恐怖主义委员会向联合国反恐怖主义办公室(反恐办)提交专题简要评估报告，概述在执行联合国安全理事会相关决议中关于打击资助恐怖主义的主要规定方面查明的差距和需要采取更多行动的领域，以便设计有针对性的技术援助和能力建设工作，同时酌情考虑到金融行动特别工作组和金融行动特别工作组形式区域机构相互评价报告，确保分配必要资源以执行这些任务；

36. 请反恐怖主义委员会和第 1267(1999)、1989(2011)和 2253(2015)号决议所设委员会在 12 个月内举行一次关于资助恐怖主义行为的威胁和趋势以及关于本决议各项规定执行情况的联合特别会议；

37. 请反恐执行局和分析支助和制裁监测组在联合特别会议之前编写一份报告，说明会员国为制止资助恐怖主义行为而采取的行动，为此邀请会员国至迟于 2019 年底向它们提交关于为制止资助恐怖主义行为而采取的行动的书面资料；

38. 决定继续处理此案。